



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 876

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2026 CÁMARA

*por medio del cual se reconocen, garantizan
y protegen los derechos menstruales, se dictan
medidas en salud, trabajo, educación, acceso y
se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, julio de 2026

Secretario

Secretaria General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del proyecto de ley:
*por medio del cual se reconocen, garantizan y
protegen los derechos menstruales, se dictan
medidas en salud, trabajo, educación, acceso y
se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario,

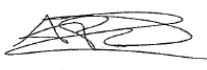
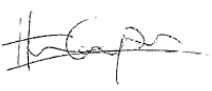
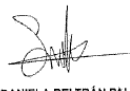
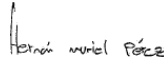
Por medio de la presente y de conformidad
con lo establecido en el artículo 154 de la
Constitución Política, así como en los artículos
139, 140 y 149 de la Ley 5ª de 1992, me permito
someter a consideración del Honorable Congreso
de la República el proyecto de ley, *por medio
del cual se reconocen, garantizan y protegen
los derechos menstruales, se dictan medidas en
salud, trabajo, educación, acceso y se dictan
otras disposiciones.*

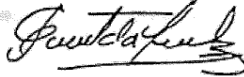
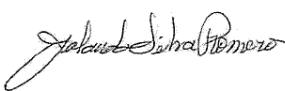
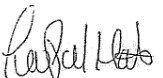
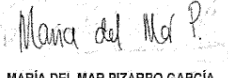
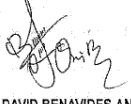
El presente proyecto de ley se presenta
con el fin de dar inicio al trámite legislativo
correspondiente y cumplir con las disposiciones
legales vigentes.

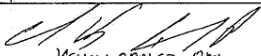
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 PAOLA ANDRE QUINONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
---	---

 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 YEISSON GUAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
Ana Erazo ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara Valle por Cauca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la cámara por Meta Pacto Histórico
 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara por Boyacá Pacto Histórico

 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara del Cauca Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 LUZ VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico
 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda	 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ Representante a la cámara por el Atlántico Pacto Histórico	 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro


KEVIN GÓMEZ PAL
SENADOR

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:
CAPÍTULO I
Principios y definiciones

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer los derechos menstruales y establecer medidas para garantizar el acceso universal, gratuito y equitativo a productos, salud hormonal y ovulatoria, agua y saneamiento, educación y trabajo digno vinculados a la gestión menstrual.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la siguiente ley, se entenderá por:

- a. Mujeres y personas que menstrúan:** Son consideradas personas que experimentan o han experimentado un ciclo hormonal menstrual y ovulatorio, indistintamente de su identidad o expresión de género.
- b. Estigma Menstrual:** Son comportamientos, creencias, actitudes y prácticas culturales que ubican las vivencias menstruales como algo negativo dentro de una comunidad determinada causando y perpetuando discriminación, vergüenza, violencia y desigualdad.
- c. Derechos Menstruales:** Son derechos que garantizan condiciones dignas requeridas para que el proceso de la menstruación se dé en condiciones óptimas y apropiadas. Estos derechos se encuentran en estrecha relación con el derecho fundamental a la salud, la educación, la igualdad, la no discriminación, la participación, el trabajo y otros derechos fundamentales, y constituyen un aspecto esencial para el bienestar individual, así como para el desarrollo sociocultural, económico, político y colectivo.
- d. Educación Menstrual Integral:** Es un proceso pedagógico continuo y transformador, que aborda de manera crítica y situada los aspectos biológicos, hormonales, emocionales, sociales, culturales, políticos, históricos, ambientales, territoriales y espirituales vinculados a las vivencias menstruales, ovulatorias y cíclicas a lo largo del ciclo vital. Promueve el acceso a información veraz y contextualizada desde una perspectiva multidisciplinaria, interseccional, diferencial y de género, fortaleciendo la autonomía, el autoconocimiento, la corresponsabilidad y el ejercicio de derechos. Su propósito es eliminar estigmas y desigualdades, y contribuir a la equidad de género, la igualdad de oportunidades, la vida libre de violencias y el bienestar de todas las personas, incluyendo mujeres, personas menstruantes y quienes, sin menstruar, tienen un rol en la construcción de entornos dignos y libres de discriminación.
- e. Gestión digna de la menstruación:** La gestión menstrual es el conjunto de condiciones materiales e inmateriales, acciones y productos necesarios para vivir la menstruación de forma segura, adecuada, cómoda, saludable y libre de discriminación y violencias. Incluye el acceso a insumos efectivos y asequibles, agua y saneamiento, servicios de apoyo, educación e información oportuna y pertinente, así como entornos seguros en los ámbitos educativos, laborales, comunitarios y familiares. Reconoce que las estructuras sociales, culturales, económicas y ambientales pueden ser barreras o facilitadoras para el ejercicio pleno de los derechos menstruales.
- f. Pobreza menstrual:** Se entiende como el desafío estructural, multidimensional y de salud pública que impide a las personas el acceso

a condiciones dignas para gestionar su ciclo menstrual. Este fenómeno comprende no solo la carencia de recursos económicos para adquirir productos de gestión menstrual, sino también la falta de infraestructura básica, la carencia de educación e información veraz, y la limitación en la participación plena en ámbitos educativos y laborales debido a la precariedad de estas condiciones.

Artículo 3°. Principios. Para efectos de la presente ley, se aplicarán los siguientes principios.

a. Dignidad: Reconoce que todas las personas con vivencias menstruales son titulares de derechos y deben ser tratadas con respeto, sin discriminación y en condiciones de igualdad.

b. Accesibilidad y disponibilidad: Orienta las acciones del Estado y la sociedad hacia la existencia de condiciones dignas para gestionar la menstruación, lo cual comprende el acceso equitativo a productos, agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas e información pertinente.

c. Inclusión Menstrual: Reconoce la diversidad de experiencias menstruales y promueve que sean visibilizadas, respetadas y acompañadas, con especial atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

d. Equidad: Exige la adopción de medidas diferenciadas y acciones afirmativas por parte del Estado para diseñar, implementar y financiar políticas públicas que compensen las desigualdades estructurales, garantizando el acceso gratuito o asequible a productos de salud menstrual, servicios de salud integrales, información adecuada y entornos seguros, especialmente para quienes se encuentran en condiciones de pobreza, exclusión social, discapacidad, ruralidad o privación de la libertad.

e. Interseccionalidad: Obliga a que todas las medidas de esta ley se implementen integrando simultáneamente los enfoques de género y diversidad sexual, étnicoracial, territorial, de discapacidad y de curso de vida. Esto con el fin de asegurar que las acciones estatales respondan de manera efectiva a las múltiples realidades y barreras que enfrentan las personas que menstrúan en Colombia.

f. Progresividad y no regresividad: El Estado asume la obligación de ampliar gradualmente la cobertura y efectividad de las medidas de garantía de los derechos menstruales. Bajo este mandato, queda prohibida cualquier medida administrativa que reduzca, restrinja o desmejore el nivel de protección y el goce efectivo de los derechos ya alcanzados en esta materia.

Artículo 4°. Enfoques diferenciales e interseccional. Para efectos de la implementación de la presente ley, todas las entidades del Estado obligadas adoptarán de manera transversal los enfoques diferenciales e interseccional, reconociendo que las barreras para el ejercicio de los derechos menstruales se agudizan cuando concurren múltiples condiciones de exclusión social, económica, cultural y territorial. Estos

enfoques orientarán el diseño de políticas públicas, programas, protocolos y lineamientos técnicos en los ámbitos de salud, educación, trabajo y acceso regulados por esta ley.

CAPÍTULO II

Educación menstrual, inclusiva, diferencial e interseccional

Artículo 5°. Fortalecimiento de la Educación en salud menstrual integral e inclusiva como parte de la Educación Integral en Sexualidad. El Ministerio de Educación Nacional será responsable de garantizar la integración de la educación en salud menstrual dentro del marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS) en todos los niveles educativos públicos y privados en el país, abarcando los siguientes mínimos:

a. Contenidos pedagógicos sobre educación menstrual: La educación menstrual, en el marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS), deberá incluir de manera progresiva contenidos que promuevan el conocimiento del ciclo menstrual y la salud integral: el manejo del dolor y la prevención de alteraciones; el impacto psicológico y emocional; la eliminación de estigmas y discriminación; la sostenibilidad de los productos de gestión menstrual; y la corresponsabilidad de familias y comunidades.

b. Participación intersectorial: Promover la articulación intersectorial para desarrollar lineamientos materiales educativos y estrategias pedagógicas adaptadas a las necesidades territoriales y diferenciales, respetando las particularidades culturales y étnicas de las comunidades.

c. Uso de tecnologías y comunicación: Diseñar e implementar herramientas digitales y campañas de comunicación educativa que fortalezcan la información y sensibilización sobre la salud menstrual, con acceso gratuito para estudiantes, familias y comunidades educativas.

Artículo 6°. Desarrollo de capacidades docentes y personal educativo. El Ministerio de Educación Nacional brindará programas de desarrollo de capacidades al cuerpo docente y personal educativo en educación menstrual integral e inclusiva y en gestión menstrual, en el marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS) a fin de garantizar una educación inclusiva y libre de estigmatización.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional deberá brindar programas de capacitación al cuerpo docente y personal educativo, con enfoques poblacional, diferencial, territorial, étnico y de género.

Artículo 7°. Fortalecimiento de capacidades en el talento humano en salud respecto a salud menstrual. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, orientarán los programas de formación y actualización de talento humano en salud para que incluyan contenidos relacionados con la salud menstrual, así como la capacitación en guías clínicas derivadas de la Ley 2338 de 2023.

Parágrafo. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, entidades administradoras de planes de beneficios, entidades territoriales y demás entidades del sector salud en el marco de los Planes Institucionales de Formación Continua en Talento Humano en salud incorporarán contenidos y elementos estratégicos de la salud menstrual como parte de la atención integral.

Artículo 8°. Comunicación y divulgación para una Educación Menstrual integral e inclusiva. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán realizar estrategias de comunicación que incluyan sensibilización y pedagogía de los derechos menstruales y la gestión menstrual.

Artículo 9°. Espacios seguros y de confianza en ambientes educativos. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y los centros educativos públicos y privados de básica, media y superior, deberán crear espacios seguros y de confianza de participación, expresión y desarrollo para las mujeres y personas que menstrúan, con el acompañamiento de profesionales idóneos. Lo anterior, sin perjuicio del principio de autonomía universitaria que rige a las instituciones de educación superior.

Artículo 10. Línea de Investigación Menstrual. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación establecerá una línea de Investigación en salud menstrual que esté dedicada a la promoción, financiación, coordinación y supervisión de investigaciones relacionadas con la salud menstrual, gestión menstrual, trastornos hormonales menstruales, tecnologías sanitarias y soluciones innovadoras en dicho ámbito. Esta línea funcionará como un centro de recursos y colaboración para investigadores, instituciones académicas y organizaciones de salud. Su objetivo será impulsar la investigación innovadora y la recopilación de datos relacionados con la salud menstrual.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación garantizará la investigación el desarrollo de soluciones innovadoras que combinen la gestión menstrual con la sostenibilidad ambiental. Incluyendo la promoción de materiales biodegradables y la exploración de tecnologías más amigables con el medio ambiente en la fabricación de productos menstruales.

Parágrafo 2°. La implementación de la línea de investigación será financiada por el Fondo Nacional para el Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Parágrafo 3°. La Línea de Investigación Menstrual garantizará la divulgación abierta y transparente de los hallazgos, garantizando la accesibilidad de la información tanto a la comunidad científica como al público en general. Asimismo, fomentará la articulación entre investigadores y

profesionales de la salud con el fin de transformar el conocimiento en prácticas basadas en evidencia, políticas y programas que contribuyan al mejoramiento de la atención médica, la promoción de diagnósticos tempranos, la prevención de traumas, enfermedades asociadas, de igual forma deberán estar orientados a prevenir violencias y prácticas nocivas, garantizar derechos y promover entornos seguros y protectores para todas las mujeres y personas que menstrúan.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación fomentará alianzas público-privadas, públicos populares y colaboraciones interinstitucionales destinadas a financiar proyectos de investigación e innovación en materia de salud menstrual. Dichas alianzas deberán impulsar el desarrollo de iniciativas con potencial de impacto social, científico y de mercado, garantizando que los avances se traduzcan en soluciones accesibles, sostenibles y beneficiosas para la población.

CAPÍTULO III

Condiciones dignas para las vivencias menstruales en contextos laborales formales e informales

Artículo 11. Adiciónese el artículo 238A al Código Sustantivo de Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 238A. Descanso remunerado por síntomas menstruales. Las trabajadoras y personas menstruantes, que presenten ciclos menstruales incapacitantes producidos por una condición de salud diagnosticada, tienen derecho a una licencia remunerada de un día por mes calendario. Esta licencia remunerada no afectará su ingreso salarial, antigüedad, pago de primas, vacaciones, bonos, incentivos u otro derecho laboral adquirido.

El empleador podrá conceder mayor tiempo de licencia remunerada que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora o persona menstruante presenta un certificado médico en el cual se expongan las razones médicas que justifiquen ese mayor número de días de descansos a los ya establecidos previamente,

La trabajadora o persona menstruante tiene el derecho a elegir el día en que tomará licencia a la que hace referencia el presente artículo.

Parágrafo 1°. La trabajadora o persona menstruante, a las que hace referencia el presente artículo, podrá tomar una nueva licencia en un plazo mínimo de veintiséis (26) días contados a partir del momento en que tomola licencia menstrual.

Parágrafo 2°. Los beneficios incluidos en este artículo no excluyen a servidores y servidoras públicas.

Artículo 12. Reglamentación sobre constancias médicas relacionadas con menstruación en el ámbito laboral. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, reglamentará en un periodo no mayor de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, los criterios, disposiciones y mecanismos de seguimiento necesarios para la pronta emisión

de constancias médicas, permisos y diagnósticos relacionados con la menstruación en el ámbito laboral.

Dicha reglamentación deberá garantizar el ejercicio pleno del derecho a la licencia menstrual remunerada por parte de las mujeres y personas menstruantes, en concordancia con las disposiciones contenidas en esta ley. El proceso de regulación contemplará la protección de los derechos laborales de las trabajadoras y personas menstruantes, evitando cualquier forma de discriminación y asegurando la adecuada prestación de servicios médicos oportunos para atender a la población objeto.

Artículo 13. Adiciónese el numeral 6 al artículo 239 del Código Sustantivo de Trabajo, el cual quedará así:

6. Ninguna trabajadora o persona menstruante puede ser despedida por motivo de su menstruación y sus síntomas médicamente comprobados y certificados, y notificados al empleador.

Artículo 14. Modifíquese el numeral 1 del artículo 241 del Código Sustantivo de Trabajo, el cual quedará así:

1. El empleador está obligado a conservar el puesto de la mujer o la persona trabajadora que esté disfrutando de los descansos remunerados de que trata este capítulo, de licencia por enfermedad motivada por el embarazo, parto o enfermedades relacionadas con la menstruación.

Artículo 15. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2088 de 2021, el cual quedará así:

Permiso de trabajo en casa por síntomas menstruales. Las trabajadoras y personas menstruantes tienen derecho a un permiso de trabajo en casa hasta por un máximo de dos (2) días hábiles por cada ciclo menstrual.

Queda a elección propia y exclusivamente de las trabajadoras y personas menstruantes definir en cuál momento del mes usarán el derecho a los dos (2) días del permiso de trabajo en casa.

Este permiso aplica para los casos en los que la labor realizada pueda ser ejecutada fuera del lugar habitual de trabajo, sin perjuicio de la adecuada prestación personal del servicio contratado.

Parágrafo 1º. La trabajadora o persona menstruante podrá tomar un nuevo permiso de trabajo en casa en un plazo mínimo de veintiséis (26) días contados a partir del momento en que tomó el permiso de trabajo en casa.

Parágrafo 2º. Los beneficios incluidos en este artículo no excluyen a servidores y servidoras públicas.

Artículo 16. Sensibilización y promoción de los derechos menstruales en el contexto laboral. El Ministerio del Trabajo promoverá acciones de sensibilización y formación a empleadores públicos o privados, trabajadores en cualquier modalidad de contratación o vínculo laboral orientadas a garantizar el respeto de los derechos menstruales en el entorno

laboral y que contribuyen a la prevención de riesgos laborales. al cumplimiento del deber de protección y a la construcción de entornos laborales inclusivos, respetuosos y libres de discriminación, fomentando prácticas que favorezcan la igualdad, la inclusión y el bienestar de las personas trabajadoras.

Parágrafo. Queda expresamente prohibido todo acto de discriminación, represalia despido relacionado con la menstruación o con la gestión de las necesidades que de ella se deriven.

Artículo 17. Garantía de acceso y productos en los espacios laborales. Se garantizará en cada uno de los espacios laborales, baños limpios y equipados con suministros de productos para la gestión menstrual de emergencia, papel higiénico, agua y jabón, como equipamiento básico para el bienestar y cuidado menstrual, asimismo. se garantizarán espacios de pausas activas en pro de su salud hormonal menstrual y ovulatoria.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales correspondientes, impulsarán la creación e implementación de políticas públicas de salud y cuidado menstrual para las mujeres y personas que menstrúan con trabajos en situación de informalidad.

Artículo 18. Lineamientos para los derechos menstruales en el ámbito laboral. El Ministerio del Trabajo deberá desarrollar lineamientos técnicos periódicos para que empleadores diseñen, implementen y evalúen políticas laborales, con la participación de trabajadores y trabajadoras, con el fin de integrar las necesidades relacionadas con gestión menstrual en el ámbito laboral.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, a través de la inspección del trabajo, deberá presentar un informe anual público al Congreso de la República que detalle el cumplimiento de los lineamientos y políticas para la garantía de los derechos menstruales.

Artículo 19. Estrategia para trabajadoras rurales, de la economía popular y trabajadoras en situación de informalidad. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, impulsará la creación e implementación de una estrategia de política pública sobre salud y cuidado menstrual para las trabajadoras rurales, trabajadoras de la economía popular y trabajadoras en situación de informalidad,

CAPÍTULO IV

Salud hormonal menstrual y ovulatoria

Artículo 20. Atención médica, adecuada e integral. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar los lineamientos técnicos para que los centros de salud brinden servicios de salud con una atención adecuada y sensible a las necesidades de todas las mujeres y personas que menstrúan. Esto incluye la capacitación de los profesionales de la salud en la atención de la salud hormonal menstrual y ovulatorio, la detección y manejo de desequilibrios en el ciclo hormonal menstrual

ovulatorio, el diagnóstico temprano, la promoción de prácticas saludables, apoyo psicológico y la provisión de opciones de tratamiento adecuadas y oportunas, entre otras.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá seis meses para reglamentar la atención médica adecuada e integral sensible a la salud hormonal menstrual y ovulatoria.

Artículo 21. Atención equitativa e inclusiva en salud menstrual. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, podrá expedir protocolos para la atención a personas menstruantes con orientaciones e identidades de género diversas, que garanticen enfoque diferencial y equitativo. Este deberá promover el uso del lenguaje respetuoso para el reconocimiento de las identidades de género y la atención clínica adecuada a las personas menstruantes.

Parágrafo 1º. La atención equitativa e inclusiva en salud menstrual deberá garantizar el acompañamiento psicosocial libre de discriminación.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional desarrollarán capacitaciones para el personal de la salud para atención equitativa e inclusiva en salud menstrual.

Artículo 22. Prevención y manejo de desequilibrios derivados de la vivencia menstrual. El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la incorporación en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), o el instrumento que haga sus veces, de las tecnologías, servicios, procedimientos y medicamentos necesarios para el diagnóstico temprano, tratamiento integral y manejo de patologías asociadas al ciclo menstrual.

Parágrafo 1º. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), o quienes hagan sus veces, deberán implementar programas específicos orientados a la prevención y diagnóstico oportuno, asegurando el acceso a servicios de asesoramiento, terapia hormonal, terapias alternativas basadas en la evidencia, y la ampliación del catálogo de terapias cubiertas, incluyendo opciones no farmacológicas.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá actualizar anualmente los lineamientos de cobertura en el PBS para estas patologías, eliminando barreras administrativas y garantizando que el tratamiento sea integral, oportuno y de calidad.

Artículo 23. Suministro universal y gratuito de productos de gestión menstrual. El Estado garantizará el acceso gratuito y universal a productos de gestión menstrual, asegurando su disponibilidad en instituciones educativas públicas, centros de salud, hogares de protección estatal, albergues y demás espacios comunitarios de atención a población vulnerable. Asimismo, se deberá otorgar mediante mecanismos transparentes que aseguren su destinación específica.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las entidades territoriales establecerán mecanismos de abastecimiento y distribución, con metas progresivas que aseguren cobertura suficiente, sostenibilidad ambiental y autonomía en la selección de productos,

y un enfoque diferencial, de género, étnico y territorial que priorice territorios con limitaciones en acceso a agua potable y saneamiento básico, a niñas, adolescentes y mujeres en situación de pobreza extrema, mujeres rurales, mujeres indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, personas con discapacidad, personas menstruantes con orientaciones de género diversas y mujeres privadas de la libertad, en articulación con las disposiciones establecidas en la Ley 2261 de 2022.

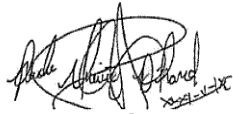
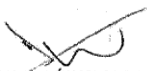
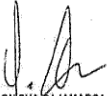
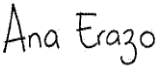
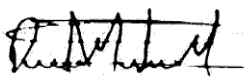
Artículo 24. Promoción de opciones sostenibles para la gestión menstrual. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá fomentar el uso de opciones de productos menstruales sostenibles con el medio ambiente. Asimismo, creará medidas para expedir regulaciones que promuevan la sostenibilidad en la producción y uso de productos menstruales, así como la gestión de residuos relacionados incluyendo la implementación de estándares ambientales, incentivos para productos sostenibles y la promoción de prácticas de reciclaje adecuadas.

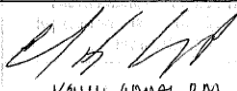
Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible articulará acciones con organizaciones ambientales, fabricantes de productos menstruales, academia, proveedores de servicios de salud y comunidades para abordar conjuntamente los aspectos ambientales y los derechos menstruales por medio de alianzas, convocatorias y la implementación de proyectos piloto.

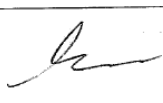
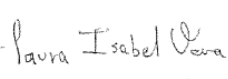
Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación realizará alianzas con empresas públicas y privadas que se dediquen a la producción y comercialización de productos de recolección y gestión menstrual, incentivando su participación en las iniciativas Sostenibles para el uso y manejo de productos de gestión menstrual.

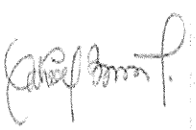
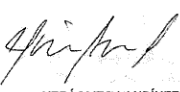
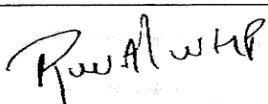
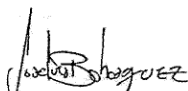
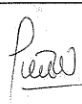
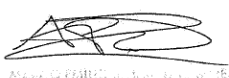
Artículo 25. Vigencia y derogatorias. La presente ley regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

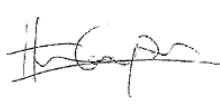
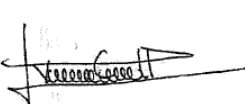
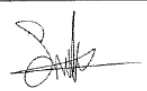
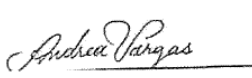
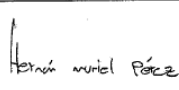
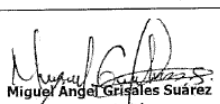
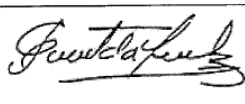
Cordialmente,

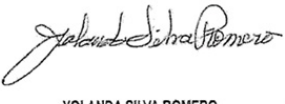
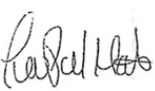
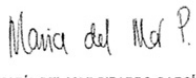
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 PAOLA ANDRE QUINONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 YEISSON SÚA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara Valle por Cauca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico


KEVIN GOMEZ PAR
SENADOR

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la cámara por Meta Pacto Histórico

 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara por Boyacá Pacto Histórico
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico

 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 LUZ VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la cámara por Antioquia Pacto Histórico
 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara Del Pacto por Risaralda	 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ Representante a la cámara por el Atlántico Pacto Histórico	 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico

 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2026

CÁMARA

por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones.

La presente exposición de motivos está compuesta por siete (7) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Marco jurídico.
3. Justificación del proyecto de ley.
4. Competencia del Congreso.
5. Conflicto de interés.
6. Impacto fiscal.
7. Referencias.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer los derechos menstruales y establecer medidas para garantizar el acceso universal, gratuito y equitativo a los elementos fundamentales vinculados a la gestión menstrual que incluyen productos, salud hormonal y ovulatoria, agua y saneamiento, educación y trabajo digno.

Esta iniciativa busca establecer medidas para la garantía de las condiciones dignas y el goce efectivo de los derechos menstruales en Colombia, basándose en la comprensión de la menstruación como un proceso biopsicosocial y un asunto de salud pública con relevancia directa sobre los derechos humanos, sexuales y reproductivos de mujeres, niñas, hombres trans, personas no binarias y otras manifestaciones sexo-género diversas.

La finalidad última es promover la igualdad de género. la salud y el bienestar de todas las personas que menstrúan en el territorio nacional. eliminando las barreras que obstaculizan el acceso a productos, promoviendo la educación menstrual y optimizando los sistemas de salud.

El proyecto reconoce que la menstruación es un proceso biopsicosocial con implicaciones históricas. culturales, políticas y económicas, y que es un

asunto de salud pública con relevancia directa sobre los derechos humanos, sexuales y reproductivos de mujeres, niñas, hombres trans, personas no binarias y otras manifestaciones sexo-género diversas.

Además, es necesario establecer medidas para eliminar barreras que obstaculizan el acceso a productos de gestión menstrual, promover la educación menstrual, cambiar paradigmas sociales y culturales, y optimizar los sistemas de salud menstrual.

2. MARCO JURÍDICO

○ Constitución Política:

- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional, familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

- **Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

- **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

○ Leyes

- **La Ley de Endometriosis:** Aprobada en Colombia el 29 de marzo de 2023, establece los

lineamientos básicos de prevención, diagnóstico y tratamiento integral de la enfermedad. La endometriosis es una enfermedad crónica que se caracteriza por el crecimiento de tejido endometrial fuera del útero.

La ley tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso a una atención médica integral y oportuna a las personas con endometriosis.
- Promover la educación y la investigación sobre la endometriosis.
- Eliminar el estigma y la discriminación asociados a la endometriosis.
- Creación de una ruta de atención integral para las personas con endometriosis.
- Garantía de acceso a productos y servicios menstruales asequibles y de calidad.
- Promoción de la educación sobre la endometriosis en las escuelas, los centros de salud y la sociedad en general.
- Investigación sobre las causas, el diagnóstico y el tratamiento de la endometriosis.

- **Ley 2261 de 2022:** Aprobada por el Congreso de la República de Colombia el 19 de julio de 2022, tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.

La ley establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá garantizar la entrega de los siguientes artículos:

- Compresas, toallas higiénicas, tampones, protectores diarios, copas menstruales y ropa interior absorbente.
- Productos de higiene íntima, como jabón, desodorante y toallas húmedas.
- Información sobre salud menstrual y educación sobre la gestión menstrual sostenible.

○ Jurisprudencia

- **Sentencia C-102 de 2021:** La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 424 del Estatuto Tributario, que gravaba con el impuesto al consumo los productos de higiene menstrual, como toallas higiénicas, tampones y copas menstruales. La Corte encontró que la norma violaba el derecho a la igualdad, al tratarse de un tratamiento tributario diferenciado entre productos que tienen una misma finalidad.

La Corte también encontró que la norma violaba el derecho a la salud, al limitar el acceso a productos de higiene menstrual más seguros y saludables. La Corte ordenó al Congreso de la República que modificara la norma para que todos los productos relacionados a la absorción o recolección de la sangre menstrual sean exentos del impuesto al consumo.

- **Sentencia T-398 de 2019:** La Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al acceso a la información de una mujer habitante de calle, quien

no tenía acceso a productos de higiene menstrual. La Corte ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá que le proporcionara a la mujer los productos y la información necesarios para gestionar su higiene menstrual de manera digna y saludable.

La Corte encontró que la falta de acceso a productos de higiene menstrual puede tener efectos negativos en la salud, la dignidad y el desarrollo personal de las personas con vivencias menstruales. La Corte también señaló que es deber del Estado garantizar el acceso a estos productos, especialmente a mujeres en situación de vulnerabilidad.

- **Sentencia C-117 de 2018:** El colectivo ‘Menstruación Libre de Impuestos’ logró que la Corte Constitucional exonerara del impuesto del IVA tampones y toallas higiénicas descartables. Lo anterior como antesala a la Sentencia C-102 de 2021, que incluye todos los productos para la gestión menstrual.

- **Contexto legal internacional**

- **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw):** Este tratado de las Naciones Unidas establece que las mujeres deben tener igualdad de derechos con los hombres en áreas como educación, salud y el acceso a servicios públicos. En este sentido, la discriminación y la estigmatización de la menstruación se encuentran prohibidas, en las áreas de la vida de la sociedad civil.

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

- **De acuerdo con el ODS 3:** Salud y Bienestar, aboga en relación con los derechos menstruales para el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, y se incluye la atención a la menstruación y a la provisión de productos de higiene menstrual.

- **Dentro del ODS 4:** Educación de calidad, busca cerrar la brecha de género a través del acceso a los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural. También busca generar espacios pedagógicos y educativos sobre el ciclo menstrual hormonal y ovulatorio y luchar contra su estigmatización.

- **Para el ODS 5:** Igualdad de género, se espera “Para 2030, garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública”.

Así, promover la igualdad de género es fundamental para abordar las barreras y la discriminación relacionadas con la menstruación y avanzar en los derechos menstruales.

- **En cuanto al ODS 6:** Agua limpia y saneamiento, “Para 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas

y las personas en situaciones de vulnerabilidad”. Garantizar acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas es fundamental para la gestión higiénica de la menstruación.

Así mismo, estos ODS buscan promover que los Estados se comprometan a desarrollar medidas para el acceso a derechos como la salud, para contar con atención menstrual integral, derecho a la educación, para tener una menstruación informada que genere mejores experiencias, pero, sobre todo, garantizar el derecho que tienen las personas a una vida digna.

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

El artículo 2º de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole”. Esto incluye el derecho a la igualdad y a no ser objeto de discriminación, un aspecto fundamental para los derechos menstruales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos se puede abordar en el contexto de los derechos menstruales al garantizar el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la información, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la dignidad y el derecho a la autonomía corporal.

- **Convención sobre los derechos del niño.**

De acuerdo con la Convención sobre los derechos del niño, se resalta el derecho a la salud, tanto física como mental, y en esto es indispensable el acceso total e integral a los servicios de salud de calidad. Así mismo, desde el derecho a la educación, se busca fortalecer entornos seguros y libres de discriminación para una menstruación segura.

- **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.**

La Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará, reconoce que violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

En particular, el artículo 3º de la Convención reconoce que la violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Este artículo incluye la violencia física, sexual y psicológica relacionada con la menstruación, como el acoso, la humillación y la discriminación.

El artículo 7º de la Convención reconoce el derecho de las mujeres a la salud, lo que incluye el derecho a servicios de salud menstrual de calidad. Este artículo establece que los gobiernos

deben adoptar medidas para garantizar el acceso a servicios de salud menstrual de calidad, incluyendo la educación, la prevención y el tratamiento.

El artículo 10 de la Convención reconoce el derecho de las mujeres a la educación, lo que incluye el derecho a un entorno escolar seguro y sin discriminación. Este artículo establece que los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar que las niñas y mujeres tengan acceso a una educación de calidad, libre de violencia y discriminación.

- **Directrices internacionales sobre derechos humanos y acceso al agua potable y saneamiento.**

En particular, las Directrices establecen que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la protección contra la discriminación.

El acceso a agua potable y saneamiento adecuado es necesario para que las personas con vivencias menstruales puedan gestionar su menstruación de forma higiénica segura. El agua potable se utiliza para lavarse las manos y las partes íntimas, y el saneamiento adecuado proporciona un espacio privado y seguro para cambiarse producto para la recolección o absorción de la sangre menstrual.

- **Antecedentes legislativos**

- **Proyecto de Ley número 051 del 2023 Cámara.** Desarrollo de Derechos Menstruales. Este proyecto de ley establece medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica. Tiene pendiente su tercer debate en la Comisión Tercera del Senado.

- **Proyecto de Ley número 204 de 2024 Cámara,** *por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales y se dictan otras disposiciones.* El Departamento Administrativo de la Función Pública autorizó el permiso de trabajo en casa para “mujeres y personas menstruantes” que experimenten fuertes síntomas asociados al ciclo menstrual. La medida busca garantizar el bienestar laboral de 723.000 mujeres que hacen parte del servicio público en Colombia.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Que el Estado colombiano, en virtud de su compromiso con los principios de igualdad, dignidad humana, equidad de género, no discriminación y derechos humanos, tiene la responsabilidad de garantizar el bienestar y la calidad de vida de todas las personas que habitan en el territorio nacional.

Que la menstruación no es solo un proceso biológico, sino un proceso biopsicosocial con implicaciones intrapersonales e interpersonales,

históricas, de memoria, sociales, culturales, políticas, territoriales, ambientales, espirituales y económicas. Entendiéndolo como un asunto de salud pública que tiene relevancia directa sobre los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres, las niñas, hombres trans, personas no binarias, queer y otras manifestaciones sexo-género diversas, que hayan nacido con matriz, ovarios trompas uterinas con experiencias y vivencias cíclicas, hormonales, ovulatorias, menstruales y sangrados por privación y, en especial, de aquellas personas que han sido histórica y estructuralmente excluidas.

Que, a pesar de los avances en materia de derechos y equidad de género, las personas con vivencias menstruales continúan enfrentando desafíos significativos en relación con la gestión de su menstruación, incluyendo el acceso limitado a productos menstruales adecuados, la discriminación de género, la estigmatización y la falta de información adecuada.

Que es esencial reconocer que el acceso a una salud menstrual integral y todo lo que esto conlleva (productos de gestión menstrual de calidad, instalaciones adecuadas, educación menstrual, etc.), son componentes fundamentales para garantizar una vida digna y el plena goce de los derechos humanos de todas las personas con vivencias y experiencias menstruales en Colombia.

Que se hace necesario establecer medidas concretas para eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a productos de gestión menstrual, promover la educación menstrual, cambiar los paradigmas sociales y culturales, optimizar los sistemas de salud menstrual y sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de abordar y gestionar de manera integral los derechos menstruales.

En mérito de lo anterior, se presenta este proyecto de ley, mediante el cual se establecen medidas para la garantía de las condiciones dignas y el goce efectivo de los derechos menstruales en Colombia, con el objetivo de promover la igualdad de género, la salud y el bienestar de todas las personas que menstrúan en el territorio nacional.

3.1. Principales problemáticas relacionadas

3.1.1. Pobreza menstrual y barreras para el acceso a los productos de gestión menstrual: Abordar la pobreza menstrual y las barreras para acceder a productos de gestión menstrual en Colombia es una necesidad imperiosa que trasciende la esfera privada, es un desafío estructural de equidad y salud pública.

La menstruación es un proceso biológico que requiere condiciones dignas para llevarla como un proceso natural pero que ha sido precarizado e ignorada. Existe incapacidad de millones de personas para acceder productos de gestión menstrual o a infraestructura básica, como baños o agua potable, que tiene consecuencias directas y severas, pues no solo expone a las personas a riesgos de infecciones y problemas de salud crónicos, sino que también

perpetúa la desigualdad de género, limitando la participación plena en el ámbito educativo y laboral.

La falta de acceso fuerza a recurrir a métodos insalubres, genera ausentismo tanto escolar como laboral y estigmatización, demostrando que la pobreza menstrual es un factor que amplía las brechas sociales existentes. Por lo tanto, la implementación de políticas que garanticen el acceso universal a estos productos y la educación menstrual es crucial para la realización de los derechos humanos y la promoción de la dignidad de toda la población.

- Se estima que hay alrededor de 17.3 millones de personas en edad menstrual en Colombia.
- Cerca del 1.1% de las personas con vivencias menstruales (aproximadamente 62 mil personas) tienen que recurrir a métodos insalubres como trapos, ropa vieja, papel higiénico o servilletas para recolectar su sangrado menstrual.
- El costo promedio de un paquete de toallas higiénicas es de aproximadamente \$15.000 pesos, lo que representa una carga financiera importante para las personas, obligándolas a tomar una decisión entre adquirir estos productos artículos de la canasta básica de alimentos.
- El desconocimiento de la menstruación genera violaciones al derecho a la salud debido a la falta de centros de salud y saneamiento básico adecuados para atender los días de sangrado menstrual.
- El uso de opciones sostenibles como la copa menstrual se incrementa con la clase social, fue del 1,3% para mujeres en situación de pobreza y alcanzó el 7,6% entre las mujeres de clase alta, entre mayo y diciembre de 2021 (DANE, 2023).

La pobreza menstrual no es un inconveniente menor, sino una urgencia de derechos humanos y justicia social que impacta directamente en la vida de millones de colombianas, tal como lo han evidenciado las cifras contundentes, permitir que la gestión menstrual siga siendo una carga financiera y una fuente de exclusión para las poblaciones más vulnerables es perpetuar la desigualdad y el estigma.

Por ello, el llamado a los honorables representantes es inequívoco, tienen en sus manos la oportunidad histórica de transformar esta realidad, garantizar el acceso a productos de gestión menstrual y la infraestructura sanitaria adecuada no es solo un gasto social, sino una inversión estratégica en la salud pública, la educación y la productividad del país.

3.2. Impacto en la vida diaria educativa y laboral

La gestión menstrual inadecuada, impulsada por la pobreza y la falta de infraestructura, se traduce en una barrera crítica que limita la participación plena de las mujeres y personas menstruantes en la vida diaria, impactando directamente en sus trayectorias educativas y laborales.

La dificultad para manejar el ciclo menstrual con dignidad y seguridad, ya sea por los síntomas

físicos que históricamente han sido normalizados e invisibilizados, o por la simple ausencia de productos de higiene y de instalaciones sanitarias adecuadas en centros educativos y lugares de trabajo, obliga a un número significativo de personas interrumpir o suspender sus actividades.

Esta interrupción no es una elección, sino una consecuencia forzada de la precariedad y la falta de apoyo social, resultando en un aumento del ausentismo, una disminución de la productividad y el silenciamiento de un proceso biológico que, cuando no se atiende, se convierte en un obstáculo para la equidad de oportunidades y el desarrollo personal y profesional.

• Para 2023 el 7,2% de las mujeres y personas menstruantes han suspendido o interrumpido su actividad laboral, estudio o de hogar por dificultades con el manejo de su ciclo menstrual, a menudo debido a síntomas físicos, falta de acceso a instalaciones sanitarias adecuadas o falta de dinero para productos.

• Se calcula que dos de cada tres mujeres y niñas faltan a su trabajo o estudio debido a su periodo menstrual.

• Una encuesta de UNICEF en 2022 a niñas y adolescentes de zonas urbanas y rurales de Bogotá, Uribía y Riohacha encontró que el 51,89% ha faltado al menos un día a la escuela durante su menstruación.

• El 66,04% se ha visto obligada a interrumpir sus actividades diarias debido a la menstruación (UNICEF, 2025).

• El 63,7% de las niñas y adolescentes prefieren quedarse en casa porque no tienen un lugar privado y adecuado en las escuelas para sentirse cómodas durante menstruación (CEERI, 2023).

• Históricamente, síntomas como cólicos, dolor de espalda, vómito, mareo calambres se han normalizado e invisibilizado, obligando a muchas personas, especialmente aquellas en la informalidad, a trabajar con estas afecciones.

Las estadísticas sobre la interrupción de actividades educativas y laborales no dejan lugar a dudas, la gestión menstrual precaria está actuando como un poderoso determinante de la desigualdad de oportunidades en Colombia.

Cuando más de la mitad de las niñas y adolescentes faltan a estudiar y un porcentaje significativo de personas se ve forzado a detener su trabajo o actividades por la falta de productos de gestión menstrual e infraestructura adecuada, el país está sacrificando su capital humano y reproduciendo ciclos de pobreza.

Al invisibilizar y no solucionar la pobreza menstrual, estamos aceptando un techo de cristal biológico y social que impide el pleno desarrollo y la productividad de un sector clave de la población. Legislar por el acceso y la dignidad menstrual es legislar por la justicia educativa y la equidad laboral de Colombia.

3.3. Lucha contra el estigma y la discriminación

La menstruación ha sido históricamente un tema oculto y estigmatizado en Colombia, asociado con la suciedad y la vergüenza, lo que fomenta la desigualdad de género. Por eso, las creencias negativas sobre la menstruación generan barreras para el ejercicio de los derechos humanos, profundizando las desigualdades de género, la discriminación y las violencias de género.

Así mismo, la iniciativa es crucial para abordar la discriminación adicional que enfrentan las personas con identidades de género diversas que menstrúan. Estos grupos tienen mayores obstáculos para obtener información e insumos, e incluso pueden ser víctimas de violencia al usar baños públicos o ser excluidos de programas de información menstrual. El proyecto busca involucrar a toda la sociedad, incluidos los hombres cisgénero, para vencer estigma y asegurar una educación menstrual integral.

El estigma o la inexistencia de servicios provoca que niñas y mujeres no busquen tratamientos médicos para síntomas graves como la dismenorrea, la endometriosis o el síndrome de ovario poliquístico, afectando su salud física y mental, e incluso poniendo en riesgo su vida. El estigma lleva al acoso, la burla y la exclusión.

El miedo a “mancharse” o a ser descubierta obliga a niñas, adolescentes y mujeres a aislarse o a mentir sobre su estado, limitando su participación social y reforzando la idea de que su cuerpo es un tema vergonzoso que debe ser ocultado.

La menstruación, un proceso biológico natural, ha sido históricamente envuelta en un manto de silencio, tabú y vergüenza en la sociedad colombiana. Este estigma no es inofensivo; al asociar el sangrado con la suciedad y la impureza, se consolida una forma de desigualdad de género que afecta la autoestima, la libertad y el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas menstruantes.

El estigma actúa como una barrera para la salud. La normalización de los síntomas graves, bajo el pretexto de que “es normal menstruar” tiene consecuencias médicas catastróficas. El miedo o la vergüenza de hablar sobre el dolor menstrual provoca que niñas y mujeres no consulten a profesionales de la salud por síntomas incapacitantes de condiciones como la dismenorrea severa, la endometriosis o el síndrome de ovario poliquístico (SOP).

Está comprobado que el diagnóstico tardío o nulo afecta crónicamente su calidad de vida, su salud física y mental, y en casos extremos, pone en riesgo su fertilidad y su vida misma. El proyecto de ley es crucial para dismantelar este sistema de silencio y, a través de educación menstrual integral que involucre a toda la sociedad para asegurar que la menstruación sea reconocida como un asunto de salud y no de moral.

3.4. Derechos menstruales alrededor del mundo

La legislación sobre derechos menstruales y licencias remuneradas o no remuneradas ha tomado fuerza a nivel global corno una medida para combatir

el estigma, garantizar la salud y promover la equidad de género.

3.4.1. Escocia

En noviembre de 2020, el Parlamento escocés aprobó la Ley de Productos del Período de Escocia (Period Products-Free Provision (Scotland) Act), convirtiéndose en el primer país del mundo en hacer que los productos de gestión menstrual sean legalmente gratuitos universalmente disponibles.

Los puntos clave de su desarrollo son:

- **Disponibilidad Universal y Gratuita:** La ley obliga legalmente a las autoridades locales y a los proveedores de educación en todos los niveles, a garantizar que los productos menstruales, como toallas higiénicas y tampones, estén disponibles de forma gratuita para cualquier persona que los necesite.

- **Puntos de Acceso Designados:** Las autoridades locales deben designar lugares convenientes y discretos donde los productos puedan ser recolectados o solicitados. Estos puntos suelen ser centros comunitarios, bibliotecas, piscinas públicas y otros edificios municipales.

- **Lucha contra la Pobreza Menstrual:** Al eliminar el costo, se aborda directamente la pobreza menstrual, asegurando que el gasto mensual en estos productos esenciales no obligue a las familias de bajos ingresos a elegir entre higiene y otras necesidades básicas.

- **Combate al Estigma:** La disponibilidad universal y el apoyo explícito del gobierno contribuyen significativamente a desnormalizar el tabú y el estigma alrededor de la menstruación. Al tratarlos como bienes esenciales de la misma manera que el papel higiénico o el jabón, se fomenta una cultura de apertura.

El modelo de Escocia es un ejemplo contundente para Colombia, ya que demuestra que la intervención estatal decisiva es la herramienta más efectiva para garantizar la dignidad y la equidad en la gestión menstrual.

3.4.2. España

España se consolidó como pionera en Europa al aprobar la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Esta modificación, aprobada en 2023, introduce un nuevo concepto de baja laboral temporal que reconoce y ampara la menstruación incapacitante secundaria.

A diferencia de otras bajas por enfermedad comunes, el coste de la prestación estatutaria por incapacidad temporal es asumido por el Estado, la Seguridad Social, desde el primer día, sin necesidad de que la empresa asuma el coste. No tiene límite de días, pero requiere certificación médica.

Este modelo se destaca por ofrecer la máxima protección social y económica a la persona menstruante:

- La persona menstruante recibe la prestación por incapacidad temporal desde el día inicial de la baja. Esto es fundamental, ya que, en las bajas por enfermedad común, los primeros tres días no suelen ser remunerados o son asumidos por la empresa.
- La Seguridad Social, en cabeza del Estado, es quien asume el coste total de la prestación económica desde el primer día de la baja. Esto elimina la reticencia de los empleadores a contratar o mantener a personas que puedan necesitar esta licencia, ya que el coste no recae sobre el empresario.
- Para acceder a esta prestación, no se exige un periodo mínimo de cotización previo o de antigüedad, a diferencia de otras bajas por enfermedad común, facilitando el acceso trabajadoras y estudiantes con contratos a tiempo parcial o recién incorporadas al mercado laboral.

El caso español es significativo, porque desde su implementación en 2024, se demostró que en 11 meses solo se usó 1,559 veces, es decir, que 4,7 personas por día en un país de 49 millones, hacen uso de su licencia menstrual.

3.4.3. México

En el caso de México, tres de los treinta y dos estados federados, Hidalgo, Colima y Nueva León, aprobaron la licencia menstrual respecto a los padecimientos relacionados con el ciclo hormonal menstrual y ovulatorio, como la dismenorrea primaria o secundaria y la endometriosis.

En los tres casos se reconocen hasta dos días de licencia remunerada con el requisito de presentar una certificación médica, y, en el caso de Nueva León, con la posibilidad de realizar teletrabajo.

3.4.4. Taiwán

La ley de Taiwán, establece un total de tres días de licencia anual por periodo menstrual de manera remunerada. Adicionalmente, las personas con vivencias menstruales pueden acceder a más días bajo el concepto de baja por enfermedad.

3.4.5. Corea del Sur y Japón

En Corea del Sur, establecieron un día no remunerado de licencia menstrual, con sanciones de hasta 4,000 dólares a las empresas que incumplan. Según una encuesta realizada en 2018, 19% de las empleadas declaran utilizar el derecho a la licencia menstrual.

De la misma forma, en Japón es una licencia reconocida desde 1947 que no es remunerada, en donde una encuesta del Ministerio de Trabajo japonés realizada en 2020 entre 6,000 compañías encontró que solo el 0,9% de las empleadas elegibles declaraban haber tomado la licencia menstrual.

3.4.6. Indonesia y Zambia

En países como Indonesia y Zambia se establecen las licencias menstruales como un día adicional a las vacaciones por mes sin necesidad de presentar un

certificado médico. Por otra parte, la legislación de Taiwán, establece un total de tres días de licencia anual de manera remunerada, sin embargo, las personas con vivencias menstruales pueden acceder a más días de licencia bajo concepto de enfermedad.

3.4.7. Nueva Zelanda

Se destacó por ser uno de los primeros países en ofrecer productos de gestión menstrual gratuitos en todas las escuelas y centros educativos. En junio de 2021, el gobierno de Nueva Zelanda lanzó a nivel nacional el programa “Access to Period Products in Schools” (Acceso a Productos Menstruales en las Escuelas).

Este programa formalizó y amplió una iniciativa piloto exitosa que se había implementado en 2020.

3.5. Mitos y realidades respecto a los derechos menstruales

El debate en torno al Proyecto de Ley número 267 de 2025 de Cámara, que busca establecer un marco integral para los derechos menstruales, se sustenta en la necesidad de desvirtuar mitos sociales y económicos que históricamente han invisibilizado este proceso biológico y de salud pública.

A continuación, se presenta un análisis de los principales mitos y realidades que han surgido alrededor de esta discusión.

○ Mito 1. La licencia menstrual desincentivaré la contratación de mujeres y personas Menstruantes.

El temor de que una licencia menstrual desincentive la contratación de mujeres personas menstruantes se basa en una falacia que ignora tanto los datos duros sobre el ausentismo laboral como las causas reales de la brecha de género en el empleo.

La percepción de que la licencia menstrual impactará negativamente la empleabilidad de las personas menstruantes se contradice con la evidencia sobre el ausentismo laboral general en Colombia. Según datos de Fasecolda de 2018, el 74% de las incapacidades laborales son solicitadas por hombres, mientras que solo el 26% corresponde a mujeres.

Esta evidencia desmiente directamente la idea de que la fuerza laboral femenina representa un “mayor riesgo” de ausentismo para el empleador. Si la licencia menstrual, que es una prestación puntual y certificada, se convirtiera en un factor disuasorio, se estaría aplicando un doble estándar ignorando que el porcentaje mayoritario de ausentismo ya recae en el sector masculino.

Las brechas laborales históricas y sistemáticas en Colombia, caracterizadas por una menor participación femenina, salarios más bajos y menor acceso a puestos directivos, no se deben a incapacidades médicas. Se deben a un sistema desigual impulsado por factores socioeconómicos y culturales, entre ellos, las labores de cuidado no remuneradas, que son de las principales causas de la baja participación femenina es la distribución desigual de las tareas de cuidado no remunerado.

Las mujeres asumen desproporcionadamente el cuidado de niños y ancianos, lo que limita su tiempo y disponibilidad para el mercado laboral formal; la discriminación por maternidad en la contratación y el ascenso debido al potencial de la licencia de maternidad, un periodo mucho más prolongado y con un costo percibido más alto que una licencia menstrual de uno o dos días.

○ **Mito 2. La Menstruación es un asunto exclusivo de las mujeres y no requiere un enfoque integral.**

La menstruación no se limita a las mujeres cisgénero, las personas que fueron asignadas al nacer al sexo femenino, pero tienen una identidad de género diversa también menstrúan, incluyendo hombres trans, personas no binarias y de género fluido. Desconocer esta realidad replica la discriminación que estas comunidades experimentan diariamente.

Las personas trans menstruantes pueden ser víctimas de violencia al usar baños públicos y son frecuentemente excluidas de los programas de información menstrual. En ese orden de ideas, la iniciativa busca involucrar a toda la sociedad, incluyendo a hombres cisgénero, para vencer el estigma asociado y asegurar una Educación Menstrual Integral.

○ **Mito 3. La menstruación es una experiencia incómoda pero rara vez incapacitante.**

El mito de que la menstruación es una experiencia meramente “incómoda” y “rara vez incapacitante” es una peligrosa normalización histórica del dolor que oculta una realidad de sufrimiento, ausentismo forzado y graves problemas de salud.

Contrario a la idea de que los síntomas son leves y manejables, un porcentaje significativo de la población menstruante se ve forzado a detener sus vidas. El 7.2% de las personas con vivencias menstruales ha suspendido o interrumpido su actividad laboral, estudio o de hogar debido a las dificultades en el manejo de su ciclo menstrual.

Este dato es un indicador directo de incapacidad funcional. Cuando el dolor o el malestar es lo suficientemente severo como para forzar la inactividad, deja de ser una simple “molestia” y se convierte en una barrera para el desarrollo personal y económico.

La narrativa de que “todas las mujeres sufren” o que “el dolor es normal” es profundamente dañina, pues genera un silencio médico que impide la detección y tratamiento de enfermedades crónicas. Asimismo, el desconocimiento y el estigma provocan que las niñas y mujeres no busquen tratamientos médicos para síntomas graves que, en realidad, podrían ser manifestaciones de patologías serias como:

- **Dismenorrea secundaria grave:** Dolor menstrual incapacitante no asociado a la menstruación normal, sino a una condición subyacente.

- **Endometriosis:** Una enfermedad crónica donde el tejido similar al endometrio crece fuera del útero, causando dolor pélvico crónico e incapacitante.

- **Menorragia:** Sangrado menstrual anormalmente abundante que puede causar anemia y fatiga severa.

- **Trastornos como el Síndrome de Ovario Poliquístico (SOP):** Que afectan el ciclo menstrual y pueden tener consecuencias metabólicas graves.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Del orden constitucional: Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes,

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

Del orden legal: Según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992:

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la

Comisión para la Equidad de la Mujer la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) Beneficio actual: *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

e) Beneficio directo: *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se estima que, como resultado de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no se generaría un conflicto de intereses, ya que no se afecta el interés particular, actual y directo de los congresistas, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esto se debe a que la armonización que se propone es una medida de carácter general.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflictos de interés como causal de pérdida de investidura, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él: y actual

o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuras o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse durante el trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

6. IMPACTO FISCAL

La **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo séptimo lo siguiente.

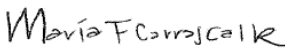
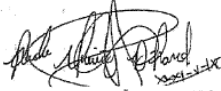
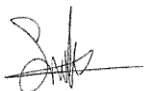
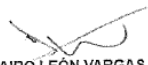
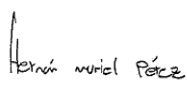
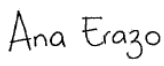
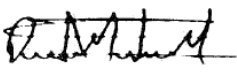
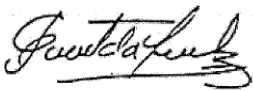
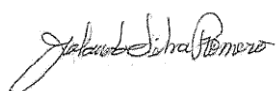
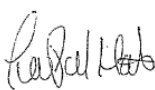
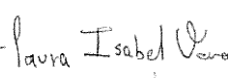
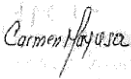
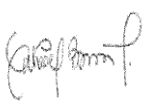
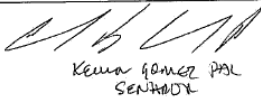
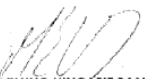
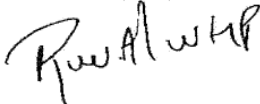
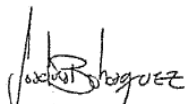
“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el presente proyecto de ley podría implicar erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación, En consecuencia, se remitirá el oficio correspondiente a las entidades competentes con el fin de evaluar su posible impacto fiscal, No obstante, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, ha precisado que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe constituir un obstáculo ni una barrera para el ejercicio de la función legislativa por parte de las corporaciones públicas.

En ese sentido, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Asimismo, tiene la capacidad de exponer a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la iniciativa en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un mecanismo de veto o impedimento.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 PAOLA ANDRE QUINONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara Del Pacto por Risaralda	 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 YEISSON SUA CAJAMARCA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ Representante a la cámara por el Atlántico Pacto Histórico	 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la cámara por Meta Pacto Histórico	 ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAIDES ANGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro
 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	 Kenia Gómez Pal SENADORA	
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico		
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara por Boyacá Pacto Histórico		
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara del Cauca Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico		
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico		

7. REFERENCIAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1994). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1948). Instrumentos y mecanismos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/spn.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto número 527 de 2022: Política pública de cuidado menstrual. Recuperado de <https://www.saludcapital.gov.co/Documents/Campanas17/Cuidadomenstrual.pdf>

CEERI. (2023). La lucha contra la pobreza menstrual. Recuperado de <https://www.ceeriglobal.org/wp-content/uploads/2023/03/La-lucha-contra-la-pobrezademenstrualInforme.docx.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2021). Proyecto de Ley 422 de 2021: Derecho a la gestión menstrual.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2261 de 2022: Mujeres privadas de la libertad. Recuperado de <https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/>

TEXTOSCOMPLETOS/7LEYES/LEYES%202022/Ley%202261%20de%202022%20(Mujeres%20privadas%20de%20la%20libertad).pdf

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2338 de 2028: Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=149885&dt=S>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Proyecto de Ley 378 de 2023: Licencias menstruales. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-03/P.L.378-2023C%20%28LICENCIAS%20MENSTRUALES%29.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia T-398/19. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-102/21. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-102-21.htm>

DANE. (s.f.). Nota estadística sobre menstruación en Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadisticaMenstruacion-ColombiaVF.pdf>

Expansión. (2023, 10 de abril). Países con licencia menstrual. Recuperado de <https://expansion.mx/mundo/2023/04/10/paises-con-licencia-menstrual>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Estrategia intersectorial de salud y cuidado menstrual. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/estrategiaintersectorial-salud-cuidado-menstrual.pdf>

Naciones Unidas. (1989). Declaración de los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Naciones Unidas. (s. f.). El derecho humano al agua y el saneamiento. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/humanrighttowaterandsanitationmilestonesspa.pdf>

Naciones Unidas. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

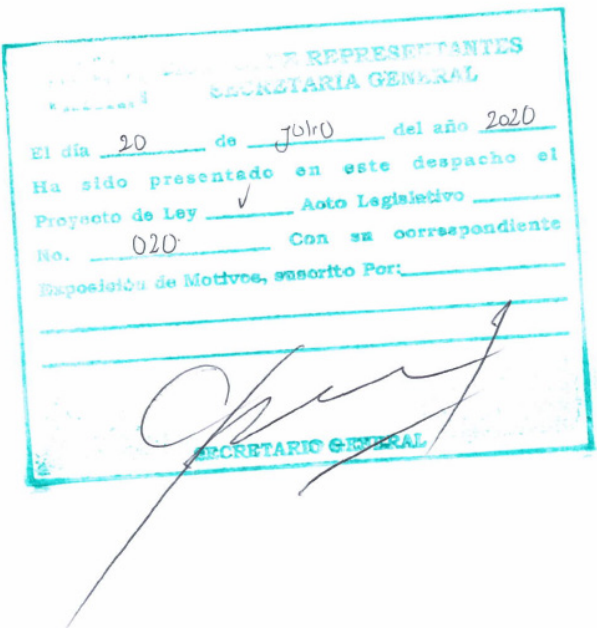
Organización de los Estados Americanos. (s.f.). Convención Americana sobre Derechos Humanos.

UNICEF. (2021). Nota orientadora sobre MHH y discapacidades. Recuperado de <https://www.unicef.org/media/98891/file/MHH-Disabilities-Guidance-Note-SP.pdf>

UNICEF. (2019). Orientación sobre salud e higiene menstrual. Recuperado de <https://www.unicef.org/documents/guidance-menstrual-health-and-hygiene>

UNFPA, UNICEF. (2022). Documentos sobre menstruación y salud menstrual. Recuperado de

<https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/docmenstruacion.pdf>



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026.

Honorable Representante

NICOLÁS BARGUIL

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de Ley número 023 de 2026.

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos*, el proyecto de ley cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada ley.

Agradezco el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

Jaime Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2026
CÁMARA

El Congreso de la República

DECRETA:

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. Ocultamiento de identidad: Utilización deliberada de prendas, máscaras, pasamontañas, elementos u otros medios similares destinados a impedir o dificultar la identificación de una persona con ocasión a la comisión de un delito.

2. Acto vandálico: Para los efectos de la presente ley, constituye acto vandálico toda conducta dolosa ejecutada con ocasión o aprovechando de una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, dirigida a destruir, deteriorar, incendiar, inutilizar, saquear, invadir, ocupar violentamente o afectar de manera grave bienes públicos o privados, y/o ejercer violencia física contra personas, al margen del ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta pacífica.

3. Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal. Se entenderá por artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal todo objeto, sustancia, elemento o instrumento elaborado, adaptado o improvisado con la finalidad de causar lesiones a las personas, afectar bienes públicos o privados, alterar gravemente el orden público o facilitar la comisión de conductas punibles durante manifestaciones públicas. Comprende, entre otros, artefactos explosivos artesanales, bombas incendiarias, sustancias corrosivas y objetos modificados con capacidad ofensiva.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo tipo penal a la ley 599 del 2000. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad.

Adiciónese a la Ley 599 de 2000 un artículo del siguiente tenor:

“Artículo nuevo. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad. El que utilizando el ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos y con ocasión o aprovechando una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, ejecute actos vandálicos, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena imponible para la conducta descrita en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las dos terceras partes, si la conducta la realiza así:

1. Se utilicen artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos, sustancias corrosivas o cualquier otro medio idóneo para causar grave daño a las personas o a los bienes públicos y privados.

2. La conducta recaiga sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, instalaciones de los organismos de socorro, bienes de interés cultural, infraestructura de servicios públicos esenciales o demás infraestructura estratégica del Estado.

3. La conducta genere una alteración grave del orden público que afecte el normal desarrollo de las actividades de la comunidad o el funcionamiento de las instituciones.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 353A de la Ley 599 de 2000, la cual quedará así:

“Artículo 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público.

El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de **cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis meses (96) y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes** y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

Artículo 5°. Protección del derecho fundamental a la protesta pacífica. La presente ley no podrá interpretarse ni aplicarse en el sentido de restringir, limitar o criminalizar el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta pacífica reconocido en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 6°. Interpretación y aplicación de la presente ley. Las disposiciones de la presente ley se interpretarán y aplicarán de conformidad con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la jurisprudencia de las altas cortes, garantizando en todo caso la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

Jaime Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. INTRODUCCIÓN

1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Problema jurídico: En los últimos años se ha evidenciado un incremento de conductas violentas cometidas en el contexto de manifestaciones públicas por personas que utilizan deliberadamente mecanismos de ocultamiento de identidad para dificultar o impedir su identificación por parte de las autoridades y de los demás medios de prueba, lo que obstaculiza la investigación, judicialización y sanción de los responsables, afecta el orden público y deslegitima el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica.

La protesta pacífica constituye un derecho fundamental reconocido por el artículo 37 de la Constitución Política y por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Su ejercicio representa una manifestación legítima de la democracia participativa y del pluralismo político, razón por la cual el Estado tiene el deber de garantizar su protección, así como de preservar el orden público, la seguridad ciudadana y los derechos de las demás personas (Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 2º, 37 y 95).

No obstante, en determinados escenarios de manifestación pública se ha evidenciado la utilización deliberada de mecanismos de ocultamiento de identidad, tales como capuchas, máscaras, pasamontañas u otros elementos similares, por parte de personas que presuntamente participan en la comisión de conductas punibles. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del numeral I del artículo 16 de la Ley 2197 de 2022, precisó que dicha circunstancia de agravación incorpora un elemento subjetivo, consistente en que el sujeto emplee máscaras o elementos similares con la intención de ocultar o dificultar su identificación y, de esta manera, impedir el ejercicio de la acción penal en su contra (Corte Constitucional, 2023, párrs. 202-204). Asimismo, la Corporación aclaró que esta agravante debe “interpretarse conjuntamente con el tipo penal del cual depende y no comprende el uso de máscaras u otros elementos en el contexto del ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica y protesta, siempre que la conducta se circunscriba al ejercicio de una manifestación constitucionalmente protegida”. (Corte Constitucional. (2023, 2 de febrero). Sentencia C-014 de 2023. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera).

En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica no tiene un carácter absoluto. En la Sentencia C-742 de 2012, al estudiar la constitucionalidad del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, la Corporación sostuvo que la Constitución protege únicamente las manifestaciones que se desarrollen de manera pacífica, (esto se entiende que respetando el principio

armónico de “pacífica” en conexidad con el de “paz” debería ser: sin violencia, sin armas y sin alteraciones graves del orden público). Asimismo, precisó que el legislador cuenta con un margen de configuración para establecer limitaciones al ejercicio de este derecho, siempre que estas se encuentren previstas en la ley, respondan a fines constitucionalmente legítimos y respeten los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad estricta.

En la misma providencia, la Corte señaló que la protección constitucional de la protesta no ampara el uso de la violencia como mecanismo para expresar inconformidad, pues ello resulta incompatible con los principios del Estado social de derecho y con los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación. En consecuencia, recordó que “corresponde al legislador establecer mecanismos jurídicos que permitan armonizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con la preservación del orden público y la protección de los derechos de terceros, evitando tanto la criminalización de la protesta pacífica como la impunidad frente a conductas que exceden su ámbito de protección constitucional”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Precisamente porque el ordenamiento constitucional protege el ejercicio de la protesta pacífica, resulta indispensable diferenciar a quienes ejercen legítimamente este derecho de quienes aprovechan dichos escenarios para ejecutar conductas que desbordan el ámbito de protección del artículo 37 de la Constitución Política. En efecto, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad deja de ser una forma de expresión o un mecanismo de protección personal y pasa a convertirse en un instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles, la discusión trasciende el ámbito del ejercicio de un derecho fundamental y se ubica en el terreno de la política criminal y de la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes. En estos eventos, el ocultamiento de la identidad no constituye, por sí mismo, el objeto de reproche del derecho penal. Lo que adquiere relevancia jurídica es su utilización como medio para facilitar la ejecución de conductas punibles y dificultar la identificación e individualización de sus presuntos responsables. Esta circunstancia no solo compromete la eficacia de la investigación y persecución penal, sino que además incide negativamente en la protección del orden público, la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de quienes participan pacíficamente en las manifestaciones o resultan afectados por actos de violencia.

En esa medida, el ocultamiento deliberado de la identidad, cuando se utiliza como instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, trasciende el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales y plantea un problema de política criminal relacionado con la protección efectiva de bienes jurídicos de especial relevancia constitucional, tales como la

vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana y el orden público.

La Corte Constitucional ha señalado que la política criminal constituye una respuesta institucional del Estado frente a conductas que generan un grave reproche social y que afectan bienes jurídicos cuya protección resulta indispensable para la convivencia pacífica. En consecuencia, corresponde al legislador definir, dentro de los límites impuestos por la Constitución, cuáles comportamientos ameritan una respuesta penal y bajo qué condiciones debe ejercerse el *ius puniendi*. Al respecto, la Corte ha precisado que “el derecho penal constituye un mecanismo de última ratio, razón por la cual únicamente procede cuando otros instrumentos de protección resultan insuficientes para salvaguardar de manera eficaz los bienes jurídicos comprometidos”. (Corte Constitucional. 2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa”.

Esta concepción adquiere especial relevancia frente a las conductas violentas que se presentan en determinadas manifestaciones públicas. En efecto, el presente proyecto de ley no parte de la premisa de que el uso de capuchas, máscaras o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro constituya, por sí mismo, una conducta ilícita o merecedora de sanción penal. Por el contrario, reconoce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, dichos elementos pueden responder a múltiples finalidades legítimas, incluso dentro del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. El reproche jurídico surge únicamente cuando el “ocultamiento deliberado de la identidad es empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles y obstaculizar la identificación de sus autores, circunstancia que incrementa el desvalor de la conducta y compromete la eficacia de la administración de justicia”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa busca fortalecer la capacidad del Estado para diferenciar claramente entre quienes ejercen legítimamente el derecho fundamental a la protesta pacífica y quienes instrumentalizan esos escenarios para ejecutar actos de violencia o afectar bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Esta diferenciación resulta indispensable no solo para garantizar la efectividad de la investigación y la sanción de las conductas punibles, sino también para preservar la legitimidad de la protesta social como expresión propia de un Estado Social y Democrático de Derecho. La Corte Constitucional ha insistido en que “únicamente la protesta pacífica goza de protección constitucional y que las manifestaciones violentas no están amparadas por el artículo 37 de la Constitución, sin que ello implique desconocer el deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes participan legítimamente en ellas.” (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde la perspectiva de la dogmática penal contemporánea, la legitimidad de la intervención del derecho penal se encuentra condicionada a la protección de bienes jurídicos de especial relevancia constitucional.

En este sentido, Claus Roxin sostiene que la función del derecho penal no consiste en sancionar comportamientos por consideraciones meramente morales o simbólicas, sino en proteger bienes jurídicos indispensables para la convivencia social, razón por la cual la creación de tipos penales debe responder a la necesidad de salvaguardar intereses jurídicamente relevantes y no a la simple desaprobación de determinadas conductas. Es decir que, para Roxin, en el “Concepto material de delito”, la pena resulta siendo una protección subsidiaria de bienes jurídicos”, sostiene que la intervención del derecho penal debe fundamentarse en la protección subsidiaria de bienes jurídicos. (Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas.)

Esta concepción resulta especialmente relevante para la presente iniciativa legislativa, toda vez que el propósito del proyecto no consiste en sancionar el uso de capuchas, máscaras, pasamontañas o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro como una conducta autónoma, ni mucho menos restringir el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica. La finalidad de la propuesta legislativa radica en brindar una protección reforzada a bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, tales como la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana, el orden público y la recta administración de justicia, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad sea empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles.

En este contexto, “la intervención del derecho penal encuentra justificación únicamente en la medida en que el ocultamiento deliberado de la identidad deja de constituir una circunstancia neutral y pasa a convertirse en un instrumento funcional para la ejecución de comportamientos delictivos y para dificultar la identificación e individualización de sus autores. Bajo esta perspectiva, el mayor reproche jurídico no recae sobre el elemento utilizado para cubrir el rostro, sino sobre el incremento del riesgo que dicha conducta representa para los bienes jurídicos protegidos y para la eficacia de la administración de justicia.” Roxiu, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas

En similar sentido, Luigi Ferrajoli sostiene que la potestad punitiva del Estado solo encuentra legitimidad cuando se ejerce dentro de los límites impuestos por la Constitución y bajo estricta observancia del principio de legalidad, de manera que la creación de nuevos tipos penales debe responder a criterios de “necesidad, proporcionalidad y protección efectiva de bienes jurídicos, descartando cualquier utilización arbitraria o simbólica del derecho pena”. (Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta).

Sobre el tipo penal de “**obstrucción de vías públicas**”, la presente iniciativa legislativa no pretende ampliar de manera irrazonable el ámbito de intervención del derecho penal, sino responder a una modalidad específica de ejecución de conductas punibles que, por sus características, incrementa las

dificultades para la identificación de sus responsables y, por consiguiente, afecta la eficacia de la investigación y persecución penal. La experiencia reciente demuestra que algunas manifestaciones de obstrucción de vías han evolucionado hacia escenarios en los cuales convergen elementos adicionales de lesividad, como el uso de elementos para ocultar la identidad, la actuación coordinada de grupos violentos, la utilización de objetos peligrosos, la destrucción de bienes públicos o privados y la generación de riesgos para la integridad de las personas. Estas circunstancias incrementan el reproche jurídico de la conducta, pues evidencian una intención adicional de dificultar la identificación de los responsables y favorecer la impunidad.

Por ello, resulta necesario evaluar el fortalecimiento de las consecuencias jurídicas frente a aquellos casos en los que la obstrucción de vías públicas no corresponda al ejercicio legítimo de la protesta pacífica, sino que sea utilizada como mecanismo para ejecutar actos violentos que comprometan gravemente el orden público y los derechos de la comunidad.

La agravación punitiva propuesta busca establecer una respuesta diferenciada frente a conductas que excedan los límites constitucionalmente protegidos. En aplicación de los principios de proporcionalidad y necesidad de la pena, el aumento de la sanción debe dirigirse exclusivamente a aquellos comportamientos en los que la obstrucción de la vía pública esté acompañada de circunstancias que incrementen el daño social, como la violencia, el ocultamiento deliberado de identidad o la afectación grave de bienes jurídicos colectivos.

De esta manera, la medida busca garantizar un equilibrio entre la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica y el deber estatal de preservar la convivencia, la movilidad, la seguridad ciudadana y la continuidad de servicios esenciales para toda la población.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas.

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Esta iniciativa legislativa resulta jurídicamente conveniente, en cuanto busca armonizar la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica con el deber constitucional del Estado de garantizar la vida, la integridad personal, los bienes, la seguridad ciudadana y el orden público.

El artículo 37 de la Constitución Política reconoce que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse “**pública y pacíficamente**”. La exigencia de pacificidad no es accidental: constituye un elemento definitorio del ámbito constitucionalmente protegido. Paralelamente, el artículo 2º superior impone a las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos y libertades, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos. Asimismo, el artículo 95

establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades, entre ellas respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Por consiguiente, la protección de la protesta no excluye la obligación estatal de prevenir, investigar y sancionar los delitos cometidos con ocasión de una manifestación pública.

La Corte Constitucional ha sostenido que los derechos de reunión, manifestación pública y protesta son fundamentales, se encuentran relacionados con la libertad de expresión y constituyen pilares de la democracia participativa. Sin embargo, también ha precisado que la Constitución protege la protesta pacífica y no convierte la violencia, la destrucción de bienes, la agresión contra las personas o la comisión de delitos en formas legítimas de expresión democrática. En la Sentencia C-742 de 2012, expediente D-8991, la Corte diferenció expresamente la protesta pacífica de las manifestaciones violentas y admitió que el legislador puede sancionar conductas materialmente lesivas cometidas en ese contexto. Esta distinción fue reiterada en la Sentencia C-009 de 2018, expedientes D-11747 y D-11755 acumulados, en la cual se reconoció el carácter fundamental y democrático de la protesta, pero también la posibilidad de establecer limitaciones legales que respondan a fines constitucionalmente legítimos y sean necesarias y proporcionales.

Desde esa perspectiva, la finalidad del proyecto no consiste en criminalizar la protesta ni en establecer una prohibición general de cubrirse el rostro. Su propósito es sancionar el empleo deliberado del ocultamiento de identidad como instrumento para facilitar la comisión de un delito, dificultar la identificación de su autor o favorecer su impunidad. El reproche penal no recae, entonces, sobre la participación en una manifestación pública ni sobre el anonimato considerado aisladamente, sino sobre el mayor desvalor de una conducta en la cual el autor utiliza conscientemente mecanismos de ocultamiento para ejecutar una conducta punible y eludir su individualización.

La Corte Constitucional examinó directamente esta cuestión en la Sentencia C-014 de 2023, expedientes D-14677, D-14680, D-14690, D-14691 y D-14708 acumulados. En esa providencia declaró exequible el numeral 1 del artículo 353B del Código Penal, que agrava el delito de obstrucción a vías públicas cuando se emplean máscaras o elementos similares para ocultar o dificultar la identidad. La Corte precisó que dicha disposición no sanciona el simple hecho de cubrirse el rostro durante una protesta, sino que exige, primero, la realización del delito base y, segundo, que el elemento haya sido utilizado con el propósito de evitar la individualización del responsable. Este precedente constituye un fundamento directo de la viabilidad constitucional de esta iniciativa legislativa.

Más recientemente, la Sentencia T-227 de 2025, expediente T-10.611.925 reiteró que participar anónimamente, cubrirse el rostro o utilizar capuchas puede formar parte del ejercicio legítimo de la libertad de expresión y de la protesta pacífica. Este pronunciamiento no impide la iniciativa legislativa; por el contrario, delimita su contenido constitucionalmente admisible: el ocultamiento legítimo debe permanecer

protegido, mientras que su utilización funcional y deliberada para cometer delitos puede recibir una respuesta penal diferenciada.

La conveniencia de la propuesta también encuentra respaldo en la legislación vigente. El artículo 58.5 del Código Penal reconoce como circunstancia de mayor punibilidad ejecutar una conducta mediante ocultamiento o aprovechando condiciones que dificulten la identificación del autor o partícipe. El artículo 353B.1 agrava específicamente el delito de obstrucción a vías públicas cuando se empleen máscaras o elementos similares para ocultar la identidad, y los artículos 365 y 366 contemplan una circunstancia semejante respecto de determinados delitos relacionados con armas.

La medida también contribuiría a proteger el propio derecho a la protesta. Los actos de violencia cometidos por individuos que se valen de una movilización y del ocultamiento de identidad pueden poner en peligro a los demás participantes, desviar la finalidad legítima de la convocatoria, provocar afectaciones a terceros y generar condiciones que dificulten la continuidad pacífica de la manifestación. La sanción debe dirigirse de manera individual contra quien comete el delito, sin trasladar responsabilidad a los convocantes, a los organizadores o al conjunto de manifestantes. Este enfoque permite separar jurídicamente a quienes ejercen pacíficamente sus derechos de quienes instrumentalizan el escenario colectivo para realizar conductas punibles.

La propuesta persigue, por tanto, finalidades constitucionalmente legítimas: proteger la vida y la integridad de manifestantes, servidores públicos y terceros; salvaguardar los bienes públicos y privados; facilitar la investigación y judicialización individual de los responsables; evitar la impunidad derivada del ocultamiento deliberado; y preservar las condiciones necesarias para el ejercicio pacífico de la protesta. También resulta compatible con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la reunión pacífica y admite restricciones previstas en la ley que sean necesarias, en una sociedad democrática, para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades de los demás.

En conclusión, **es conveniente avanzar en la discusión y aprobación del proyecto**, porque ofrece una respuesta diferenciada frente a una modalidad de ejecución delictiva que puede aumentar la capacidad de actuación del infractor y dificultar su identificación, al tiempo que reafirma que la protesta pacífica es un derecho fundamental que debe ser garantizado. Su legitimidad radica precisamente en no sancionar el anonimato, la indumentaria o la participación en una movilización, sino el uso intencional y probado del ocultamiento de identidad como medio para facilitar una conducta punible. Con esta delimitación, la iniciativa no debilita el derecho a la protesta, sino que contribuye a protegerlo frente a quienes pretenden instrumentalizar para encubrir actuaciones violentas o delictivas.

3.1. Del tipo penal obstrucción de vías públicas que afecten el orden público

La conveniencia de aumentar la pena prevista en el artículo 353A del Código Penal colombiano “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”, encuentra fundamento constitucional en la

necesidad de proteger bienes jurídicos de naturaleza colectiva, particularmente el interés general, el orden público, la convivencia pacífica, la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el trabajo, la movilidad y la prestación regular de servicios esenciales.

El artículo 353A de la Ley 599 de 2000 sanciona a quien, por medios ilícitos, incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar temporal o permanentemente, de forma selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte, cuando dicha conducta atenta contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. Actualmente, la pena prevista es de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses de prisión, multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Desde una perspectiva constitucional, el incremento punitivo se justifica porque el Estado colombiano tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así mismo, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, derechos y libertades. Estos mandatos se desprenden directamente del artículo 2º de la Constitución Política, mientras que el artículo 1º consagra la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho.

La obstrucción ilícita de vías públicas no constituye una afectación meramente administrativa o de movilidad. Cuando alcanza la entidad típica descrita en el artículo 353A, compromete bienes jurídicos de alta relevancia constitucional: puede impedir el paso de ambulancias y vehículos de emergencia, afectar el suministro de alimentos, combustibles o medicamentos, restringir el acceso de ciudadanos a centros hospitalarios, lugares de trabajo o instituciones educativas, y alterar gravemente la normalidad institucional y económica. En estos eventos, la conducta excede el ámbito de la protesta social pacífica y se convierte en una afectación concreta al interés general y al orden público material.

El aumento de la pena también se explica por la insuficiencia del marco sancionatorio vigente frente a la gravedad potencial de la conducta. Al tener actualmente una pena de prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses, el tipo penal básico tiene un mínimo inferior a cuatro años. Esta circunstancia incide en el régimen procesal penal, pues el artículo 313 de la Ley 906 de 2004 prevé, como regla objetiva para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario en delitos investigables de oficio, que el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.

En consecuencia, la sanción vigente puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la eficacia preventiva del derecho penal, en la medida en que la conducta, pese a su potencial impacto colectivo, puede quedar por debajo del umbral que habilita una respuesta procesal más rigurosa. Además, desde la fase de ejecución de la pena, el artículo 63 del Código Penal permite la suspensión condicional de

la ejecución de la pena cuando la pena impuesta no exceda de cuatro (4) años, siempre que se cumplan los demás requisitos legales. Por ello, al estar el máximo punitivo actual del artículo 353A en cuarenta y ocho (48) meses, la conducta puede quedar comprendida dentro de supuestos que permiten subrogados o mecanismos sustitutivos, dependiendo del caso concreto.

Bajo esa lógica, elevar la pena no debe entenderse como una criminalización de la protesta social, sino como una respuesta diferenciada frente a conductas ilícitas que afectan gravemente bienes jurídicos colectivos. La Constitución protege la reunión y manifestación pública y pacífica en el artículo 37, pero esa garantía no ampara actos violentos, medios ilícitos ni comportamientos dirigidos a afectar derechos de terceros o bienes constitucionalmente relevantes. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-742 de 2012, al analizar el artículo 353A, precisó que el derecho de reunión y manifestación pública pacífica está constitucionalmente protegido, pero que la regulación penal no puede confundirse con la persecución de la protesta legítima cuando se dirige a sancionar conductas ilícitas que comprometen bienes como la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el trabajo.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Fundamento constitucional

El marco constitucional del proyecto se estructura sobre dos ejes: i) protección reforzada de la protesta pacífica; y ii) deber estatal de proteger la vida, la convivencia, los bienes públicos y privados, la seguridad y los derechos de terceros.

En primer lugar, los artículos 1° y 2° de la Constitución sirven como fundamento general: Colombia es un Estado social de derecho fundado, entre otros, en la prevalencia del interés general, y son fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

En segundo lugar, en nuestra Constitución encontramos que, el artículo 20 protege la libertad de expresión; el artículo 37 protege la reunión y manifestación pública pacífica; y el artículo 40 reconoce la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En tercer lugar, el artículo 29 de la Constitución impone el debido proceso, la presunción de inocencia, la legalidad penal y la prohibición de juzgar a una persona sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En cuarto lugar, los artículos 58 y 82 resultan pertinentes porque protegen la propiedad privada, la función social de la propiedad, el espacio público y su destinación al uso común. Bajo ese marco, el legislador puede proteger penalmente bienes públicos, infraestructura de transporte, bienes de uso público, bienes de utilidad social, patrimonio cultural y propiedad privada.

4.2. Bloque de constitucionalidad y estándares convencionales

El artículo 93 de la Constitución integra al parámetro de control constitucional los tratados

internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En esta materia son relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención Americana protege la libertad de expresión en su artículo 13 y admite responsabilidades ulteriores fijadas por ley cuando sean necesarias para proteger derechos de terceros, seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas. También reconoce en el artículo 15 el derecho de reunión pacífica y sin armas, permitiendo restricciones legales necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional, seguridad o tranquilidad públicas, orden público, salud o moral públicas, o derechos y libertades de los demás.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Observación General número 37 sobre el artículo 21 del PIDCP, ha indicado que el derecho de reunión pacífica no se ejerce mediante violencia; además, señala que la violencia suele implicar uso de fuerza física contra otras personas que pueda causar lesiones, muerte o daños graves a bienes. Ese estándar permite diferenciar entre manifestantes pacíficos protegidos y autores de actos violentos o destructivos que salen del ámbito protegido por el derecho de reunión.

4.3 Marco legal penal vigente

El Código Penal colombiano contiene tipos aplicables a conductas que, en lenguaje común, suelen denominarse “actos vandálicos”. El artículo 265 sanciona el daño en bien ajeno, consistente en destruir, inutilizar, hacer desaparecer o dañar de cualquier modo bien ajeno, mueble o inmueble. El artículo 266 prevé circunstancias de agravación cuando el daño recae, entre otros, sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural o artístico, bienes de uso público, bienes de utilidad social o bienes del patrimonio cultural de la nación.

También existen tipos penales conexos que pueden activarse en escenarios de violencia durante protestas: incendio, artículo 350; daño en obras de utilidad social, artículo 351; obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, artículo 353A; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, artículo 359; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, artículo 365; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos, artículo 366; y violencia contra servidor público, artículo 429. La Fiscalía, en la Directiva 001 de 2024, identificó precisamente varios de esos delitos como hipótesis que pueden presentarse en contextos de protesta cuando se supera el ámbito de la manifestación pacífica.

El antecedente normativo más importante para este proyecto es el artículo 353B del Código Penal, adicionado por la Ley 2197 de 2022, que contempla agravación cuando en la obstrucción a vías públicas se emplean máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o dificultarla. Este antecedente demuestra que el legislador ya ha

